

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu merupakan hasil penelitian yang telah dilakukan oleh seorang peneliti sebelumnya, dimana penelitian tersebut berkaitan dengan tema atau permasalahan pada penelitian ini. Manfaat atau kegunaan dari adanya penelitian terdahulu dimaksudkan untuk mengetahui hasil dan memperkaya kajian yang berupa informasi serta temuan-temuan yang dapat mengkaji penelitian ini. Berikut penelitian terdahulu yang dapat digunakan sebagai referensi dalam penulisan penelitian.

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Nama	Judul	Permasalahan	Hasil/Temuan	Relevansi
1	Zulkifli Ahmad, 2011	Dampak Sosial Pernikahan Usia Dini Studi Kasus di Desa Gunung Sindur – Bogor	Sebagian besar masyarakat Desa Gunung Sindur hanya menempuh pendidikan pada tingkat Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP). Dan oleh karena pendidikan yang ditempuh hanya pada tingkat Sekolah Dasar (SD) dan Sekolah Menengah Pertama (SMP), maka pengetahuan atau daya intelektual yang	Akibat dari minimnya pengetahuan yang dimiliki, sebagian besar masyarakat di Desa Gunung Sindur melakukan pernikahan dini yang kemudian berdampak buruk pada pasangan berupa pertengkaran yang menyebabkan putusnya hubungan pernikahan. Maka dari itu perlu adanya dukungan berupa	Relevansi penelitian dengan penelitian terdahulu yang dituliskan oleh Zulkifli Ahmad adalah sebuah permasalahan yang dapat memberi informasi pada khalayakawasannya pendidikan memiliki manfaat besar dalam kehidupan. Selain itu, dari hasil dan

			dimiliki sangatlah minim dan terbatas.	solusi atau inisiatif kebijakan dari Pemerintah yang bersangkutan dalam rangka mencegah terjadinya pernikahan dini yang berujung pada perceraian.	temuan juga dapat memberikan jawaban bahwa ada berbagai dampak buruk yang disebabkan oleh pasangan yang melakukan pernikahan dini dimana salah satu dari dampak buruk yang ditemukan adalah ketidakharmonisan dalam menjalani kehidupan rumah tangga. Dimana akibat dari ketidakharmonisan tersebut dapat menyebabkan pada terputusnya hubungan pernikahan, maka dari itu sangat diperlukan adanya solusi alternatif dari pemerintah yang bersangkutan dalam hal ini pemerintah Desa Gunung Sindur baik dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikannya ataupun dalam hal pencegahan pernikahan dini.
2.	Ida Puryanti, 2014	Gambaran Pengetahuan Remaja Putri Tentang Pernikahan usia Dini di	Besarnya persentase remaja putri yang memiliki pemahaman kurang tentang pernikahan.	Dalam penelitian yang dilakukan oleh peneliti tersebut, diharapkan kepada para remaja putri untuk meningkatkan	Relevansi penelitian dengan penelitian terdahulu adalah sama-sama berbicara tentang

		Desa Gogoldalem Kecamatan Bringin Kabupaten Semarang		pengetahuan tentang pernikahan dini terlebih terkait dengan dampak buruk dan resiko kehamilan serta proses kehamilan pada remaja putri yang menikah di usia dini. Dimana untuk mengetahui informasi terkait berbagai dampak ataupun resiko pernikahan dini dapat melalui koran, majalah, televisi ataupun internet.	pengetahuan (pendidikan) sebagai solusi terbaik dalam upaya mencegah pernikahan dini yang hingga saat ini masih kerap terjadi. Sehingga hasil atau temuan pada penelitian terdahulu dapat membantu peneliti dalam menganalisa data penelitian sebab faktanya Undang-undang Perkawinan di Indonesia secara tidak langsung telah melegalkan anak di Indonesia untuk menikah di usia dini.
3.	Mugirah Muhammad, 2014	Pendewasaan Usia Perkawinan di Bapemas dan KB Kota Surabaya	Permasalahan penelitian ini ada pada ketentuan Undang-undang Perkawinan Nomor 1 Tahun 1974 yang telah mengizinkan perkawinan pada perempuan usia 16 tahun dan pada pria usia 19 tahun.	Akibat dari timbulnya dampak fisik dan psikis pada perempuan yang menikah dini, Bapemas memberikan pengertian dan penyadaran kepada remaja agar didalam merencanakan keluarga dapat mempertimbangkan berbagai aspek yang berkaitan dengan kehidupan berkeluarga seperti kesiapan fisik dan kesiapan mental bagi perempuan	Relevansi penelitian terdahulu dengan penelitian ini membahas program yang sifatnya adalah menunda ketentuan Undang-undang Nomor 1 tahun 1974 tentang Perkawinan di Indonesia. Dalam artian bahwa ketentuan usia yang tertuang dalam Undang-undang Perkawinan di

				serta dapat mempertimbangkan jumlah dan jarak kelahiran. Selain itu perlu diperhatikan pula kesiapan sosial dan kesiapan ekonominya.	Indonesia perlu adanya revisi untuk menghindari dampak buruk yang dirasakan oleh perempuan dibawah umur juga kegagalan dalam pernikahan akibat dari ketidaksiapan pasangan dalam memenuhi kebutuhan berumah tangga.
4	Yuke Mazdaif, 2014	Pengaruh Penyuluhan Pendewasaan Usia Perkawinan Terhadap Sikap Tentang Pernikahan Dini Siswa Kelas XI SMA Negeri 1 Dlingo.	Persentase tinggi pada siswa yang kurang mengetahui pendewasaan usia perkawinan menyebabkan munculnya permasalahan dalam bidang kependudukan seperti tingginya angka kematian ibu, tingginya resiko pelantaran bayi, kesehatan ibu dan anak serta angka kematian bayi. Permasalahan tidak lain adalah akibat dari pernikahan dini.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa penyuluhan pendewasaan usia perkawinan berpengaruh pada sikap tentang pernikahan dini khususnya di kalangan siswa kelas XI SMA Negeri 1 Dlingo.	Penelitian terdahulu dengan penelitian ini memiliki temuan yang tidak jauh berbeda. Dimana berdasarkan penelitian, akibat dari kebijakan yang diterapkan berpengaruh pada kepatuhan sebagian besar masyarakat untuk tidak melakukan pernikahan di usia dini. Begitupula pada hasil penelitian oleh peneliti terdahulu yang mana penyuluhan pendewasaan usia perkawinan memiliki pengaruh pada siswa SMA Negeri 1 Dlingo untuk tidak berkecenderungan menikah pada usia

					dini.
5	Hendra Sipayung, 2015	Pendewasaan Usia Perkawinan sebagai Upaya Mencetak Generasi Unggul	Penerapan pemenuhan hak reproduksi bagi remaja belum sepenuhnya didapatkan. Penyebab dari belum terpenuhinya hak reproduksi remaja adalah masih rendahnya pengetahuan remaja tentang kesehatan reproduksi yakni tentang masa subur. Sehingga berakibat pada remaja untuk melangsungkan pernikahan di usia dini.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa upaya yang dilakukan dalam pendewasaan usia perkawinan sebagai upaya mencetak generasi unggul adalah meningkatkan asset atau <i>capabilities</i> remaja seperti pengetahuan, sikap, perilaku lalu dilakukan juga pengembangan <i>resources</i> atau <i>opportunities</i> yang berupa dukungan terhadap remaja dan program PBKR oleh semua stakeholder seperti orang tua, teman, sekolah, organisasi remaja, pemerintah dan media massa serta pemberian layanan kedua dan <i>second chance</i> kepada remaja yang telah menjadi korban pernikahan di usia dini.	Pada dasarnya peneliti terdahulu dan penelitian ini menunjukkan bahwa pendewasaan usia pernikahan adalah penting dilakukan untuk mencegah terjadinya pernikahan pada anak di usia dini meski dengan berbagai cara atau strategi yang berbeda-beda. Dimana pada penelitian peneliti menunjukkan bahwa pernikahan dini diatasi melalui penerapan kebijakan sedangkan penelitian terdahulu menunjukkan bahwa dalam upaya pencegahan pernikahan dini dilakukan berbagai strategi seperti peningkatan asset atau <i>capabilities</i> remaja, pengembangan <i>resources/ opportunities</i> dan pemberian pelayanan kedua atau <i>second chance</i> .
6	Aminullah,	Upaya Pendewasaan	Masalah penelitian ini adalah terkait dengan	Akibat tidak ada larangan terhadap	Relevansi penelitian dengan

	2017	usia Pernikahan (Analisis Pandangan Tokoh Agama terhadap Program Pendewasaan Usia Perkawinan (PUP) Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana (BKKBN) Wilayah D.I. Yogyakarta	Undang-undang Perkawinan di Indonesia yakni Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 yang masih menimbulkan klausul dan menjadikan legal praktik perkawinan usia dini	berlangsungnya perkawinan yang terjadi pada anak dibawah usia 18 tahun, hasil dan temuan dalam penelitian ini adalah melakukan sosialisasi program pendewasaan usia perkawinan melalui program penyuluhan dan pendampingan secara intens kepada masyarakat baik keluarga maupun remaja sebagai pihak yang berkaitan langsung. Dimana dalam program penyuluhan ini juga dilakukan dengan menggandeng beberapa institusi dan organisasi masyarakat seperti sekolah, kampus, KUA, Aisyiyah dan IPPNU.	penelitian terdahulu adalah sama-sama membahas tentang penundaan pada ketentuan Undang- undang Perkawinan di Indonesia. Penundaan terjadi akibat ketentuan dalam UU tersebut bertentangan dengan Undang- undang Perlindungan Anak. Dimana pada usia yang telah ditentukan didalam Undang- undang Perkawinan tahun 1974, adalah proporsi usia anak dibawah umur atau belum lulus pendidikan 12 tahun terlebih belum memiliki kesiapan yang matang untuk menjalani kehidupan rumah tangga. Maka diperlukan adanya revisi terhadap keberadaan Undang-undang Perkawinan di Indonesia sekali-gus dukungan terhadap berbagai lembaga yang menyelenggarakan program sebagai
--	------	--	--	---	---

					solusi alternatif pencegahan pernikahan usia dini.
7	Qorry 'Aina, 2017	Efektivitas Pencegahan Pernikahan Dini di Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan Gondomanan Yogyakarta Tahun 2014-2015	Permasalahan dalam penelitian ini adalah akibat dari pola pergaulan remaja yang semakin bebas dan tidak terkontrol berdampak pada tingginya angka pernikahan dini. Pernikahan dini tersebut terjadi akibat dari kehamilan yang terjadi diluar nikah.	Hasil dari penelitian tersebut, KUA Kecamatan Gondomanan Yogyakarta melakukan tindakan preventif seperti mengadakan sosialisasi atau penyuluhan dengan konsentrasi terhadap remaja, melakukan pembinaan baik terhadap remaja maupun orang tua, bekerjasama dengan instansi terkait (BP4, PUSKESMAS maupun PLKB untuk meminimalisir angka pernikahan dini.	Relevansi penelitian dengan penelitian terdahulu adalah sama-sama berbicara tentang upaya dalam pencegahan pernikahan dini.
8	Dania Eka Lestari, 2017	Upaya Pencegahan Pernikahan Usia Dini di Ketundan Kecamatan Pakis Kabupaten Magelang Perspektif Sosiologi Hukum Islam	Dampak ketentuan Undang-undang Perkawinan di Indonesia yakni UU Nomor 1 Tahun 1974, angka pernikahan dini di Desa Ketundan tinggi.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa akibat dari tingginya pernikahan dini di Desa Ketundan, Pemerintah Desa yakni Kepala Desa dengan Perangkat Desa juga Penyuluh Agama Islam fungsional melakukan sosialisasi, pembinaan remaja oleh penyuluh Agama Islam fungsional dan melakukan	Penelitian ini juga menunjukkan akan pentingnya pencegahan terhadap pernikahan dini. Sehingga dilakukan berbagai upaya pencegahan yang salah satunya tidak jauh berbeda dengan penelitian peneliti bahwa Pemerintah menginginkan remaja untuk fokus terhadap

				pendekatan kepada orang tua dan anak agar mau melanjutkan sekolah serta pengetahuan pada administrasi. Keempat tindakan tersebut dimaksudkan untuk mencegah terjadinya pernikahan dini di Desa Ketundan.	pendidikan.
9	Sari Setiawati, 2017	Persepsi Remaja Terhadap Pernikahan Dini di SMAN 1 Banguntapan Kabupaten Bantul Yogyakarta	Persentase pernikahan terutama wanita di bawah usia 16 tahun di Kabupaten Bantul menyebabkan terjadinya putus sekolah, kehidupan keluarga tidak harmonis dan angka perceraian yang tinggi	Hasil penelitian menunjukkan bahwa pencegahan dilakukan dengan meningkatkan peran orang tua dan guru, memperkuat agama dan mengadakan pendidikan tentang seks bagi remaja. Dalam upaya pencegahan tersebut dilakukan kerjasama antara orang tua dan masyarakat serta tokoh agama dan masyarakat.	Seperti halnya penelitian oleh peneliti terdahulu yang bekerja sama dengan tokoh agama, masyarakat dan orang tua, dalam penelitian ini juga terjadi adanya kerjasama antara pemerintah desa dengan masyarakat dalam hal mensukseskan pelaksanaan kebijakan. Pada kedua penelitian ini yakni pencegahan terhadap pernikahan dini.
10	Derry Istiawan, 2017	Strategi Pencegahan Pernikahan Anak Usia Dini di Dusun Gembor, Desa Rejing, Kecamatan Tiris, Kabupaten Probolinggo	Pola pikir orang tua yang menghindari terjadinya zinah dan fitnah, mitos bahwa “apabila ada anak perempuan menolak untuk diajak menikah sampai 3 kali maka dirinya tidak akan laku” serta perjodohan dari orang tua mereka berakibat	Strategi yang dilakukan oleh warga Dusun Gembor adalah menyekolahkan anak ke pondok pesantren Nurul Jadid disamping adanya himbauan dari modin agar tidak menikah di usia dini. Strategi	Relevansi penelitian terdahulu dengan penelitian ini adalah menunjukkan bahwa dampak dari strategi yang dilakukan membuat warga berpendidikan tinggi serta tidak

			<p>pada terjadinya pengalaman buruk yang dialami oleh remaja seperti berpendidikan rendah, mengalami kekerasan yang berujung pada perceraian dan ibu di usia muda mengalami pendarahan. Hal demikian terjadi akibat lingkungan persepsi orang tua di Dusun Gembor yang menyebabkan terjadinya remaja menikah di usia dini.</p>	<p>yang diterapkan membuat remaja di Dusun Gembor berpendidikan tinggi di masa sekarang dan remaja tidak berkecenderungan menikah di usia dini.</p>	<p>cenderung menikah pada usia dini.</p>
--	--	--	--	---	--



B. Landasan Teori

Untuk melakukan evaluasi implementasi kebijakan penelitian ini, peneliti menggunakan teori terkait Kebijakan Publik dan Tahapan Kebijakan Publik, Implementasi Kebijakan dan Model Implementasi Kebijakan serta Pernikahan Dini. Untuk pengembangan dan penyajian teori Kebijakan akan mengambil pemikiran berbagai pakar kebijakan dan dalam penyajian teori Tahapan Kebijakan Publik peneliti akan mengambil pemikiran dari salah satu pakar kebijakan publik yakni William Dunn. Sedangkan untuk pengembangan dan penyajian teori Implementasi Kebijakan beserta Model Implementasi Kebijakan, peneliti mengambil pemikiran Merilee S. Grindle. Pada pembahasan awal, peneliti melakukan pembatasan pada tema kebijakan publik beserta tahapan kebijakan publik dan untuk pembahasan selanjutnya akan dilakukan pembahasan pada tema implementasi kebijakan dan model implementasi kebijakan yang kemudian akan dilanjutkan pembahasan yang berkaitan dengan Pernikahan Dini.

1. Kebijakan dan Tahapan Kebijakan Publik

a. Kebijakan

Pada dasarnya, untuk menyelesaikan suatu permasalahan pemerintah memiliki alat yang disebut kebijakan. Kebijakan merupakan alat untuk mengatur masyarakat melalui pemberian *rewards* (penghargaan) dan *sanctions* (sanksi). Intrinsiknya, yang dimaksud kebijakan ialah suatu instrumen teknis yang bersifat rasional dan berorientasi pada aksi (*action-oriented*) dalam

menyelesaikan suatu permasalahan. Selain itu, kebijakan juga dapat dikatakan sebagai rumusan atas sebuah rancangan yang akan memberi arahan dan mempengaruhi perilaku kelompok sasaran yang terkena dampak dari sebuah keputusan yang diambil³⁵.

Artinya bahwa kebijakan disusun dan dirancang untuk membuat perilaku kelompok sasaran menjadi suatu bagian yang terpola. Yakni berdasar bunyi dan perumusan kebijakannya. Dimana perilaku yang menyimpang dari suatu kebijakan harus menerima hukuman atau resiko atas perbuatan yang menyimpang dari kebijakan yang berlaku. Sedangkan menurut pemahaman substansialnya, kebijakan ialah kajian sebuah subyek yang lengkap dan selalu dinamis. Yang mana kajian kebijakan tidak hanya terbatas pada *problem* ekonomi, *problem* politik dan *problem* administrasi negara akan tetapi juga berhubungan dengan *problem* di kehidupan sosial suatu masyarakat yakni mengkaji masalah yang perlu ditangani oleh masyarakat itu sendiri.

Namun dewasa ini, dalam mengistilahkan kebijakan masih saja terjadi adanya silang argumen sehingga kebijakan terkesan sebagai sebuah ajang debat sebagian besar ahli kebijakan. Menurut Budi Winarno, istilah kebijakan merupakan suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu dengan memberikan hambatan dan kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan guna mengatasi suatu

³⁵Marzali, Amri. *Antropologi dan Kebijakan Publik*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012, Hlm. 20

permasalahan dalam rangka mencapai tujuan atau merealisasikan suatu maksud tertentu³⁶.

Sedangkan Solichin Abdul Wahab memahami istilah kebijakan dengan memberi pedoman bahwa kebijakan haruslah dibedakan dari keputusan, tidak dengan mudah kebijakan dibedakan dengan administrasi dan istilah lain kebijakan akan mencakup perilaku, harapan serta ketiadaan tindakan atau adanya tindakan. Kebijakan dirumuskan secara subyektif yang muncul dari proses panjang serta menyangkut hubungan yang sifatnya antar kedua atau lebih organisasi maupun organisasi intra. Selain itu, yang dimaksud oleh kebijakan selalu memiliki hasil akhir yang akan dicapai sebab keberadaan kebijakan mempunyai tujuan dan sasaran tertentu³⁷. Pengertian kebijakan baik menurut Budi Winarno maupun Solichin Abdul Wahab dapat disimpulkan bahwa keduanya telah sepakat bahwa istilah daripada kebijakan, penggunaannya seringkali diistilahkan sebagai suatu keputusan, undang-undang, ketentuan,, rancangan, tujuan dan program³⁸.

Adapun argumen James E. Anderson yang mengungkapkan bahwa definisi kebijakan ialah rangkaian aksi atau suatu tindakan yang memiliki sebuah tujuan tertentu dengan diikuti dan dilaksanakan oleh sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Konsep kebijakan yang dikemukakan oleh James E. Anderson dianggap lebih tepat oleh Budi Winarno karena James E.

³⁶ Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media. Pressindo, Hlm 16

³⁷ Abdul Wahab, Solichin. 2008. *Analisa Kebijaksanaan Dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: PT. Bumi Aksara. Hlm 40

³⁸ Winarno, Budi. 2007. *Kebijakan Publik: Teori Dan Praktek*. Yogyakarta: Media Pressindo. Hlm 15

Anderson memusatkan perhatiannya terhadap apa sebenarnya yang dilakukan oleh kebijakan bukan apa yang sebenarnya diusulkan oleh kebijakan. Konsep yang diungkap oleh James E. Anderson memberikan arti yang berbeda dan tegas antara definisi sebuah kebijakandan definisi sebuah keputusan seperti diungkapkan Solichin Abdul Wahab bahwa kebijakan harus dibedakan dengan keputusan³⁹.

Sementara menurut Carl Friedrich yang dikutip oleh Wahab bahwa:

“Kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan”.

Pengertian Carl Friedrich mengandung unsur tindakan untuk mencapai tujuan dan umumnya tujuan tersebut ingin dicapai oleh seseorang, kelompok ataupun pemerintah. Dimana tentu kebijakan memiliki hambatan tetapi harus mencari peluang-peluang untuk mewujudkan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai⁴⁰. Hal demikian berarti bahwa kebijakan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai dan praktik-praktik sosial di kehidupan masyarakat. Sebab apabila kebijakan berisikan tentang nilai-nilai ataupun praktik-praktik yang bertentangan dengan apa yang hidup di masyarakat maka kebijakan akan mendapat kendala pada implementasi kebijakan. Begitupula sebaliknya, suatu

³⁹ Islamy, Irfan. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta : Bumi Aksara. Hlm 17-18

⁴⁰ Abdul Wahab, Solichin. 2004. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara. Hlm 3

kebijakan harus mampu mengakomodasi nilai dan praktik yang telah ada dan hidup serta berkembang di dalam masyarakat.

Dari pengertian diatas, dapat dipetik kesimpulan bahwa kebijakan pemerintah dalam penelitian ini adalah sebuah lingkup program/kegiatan yang ditetapkan oleh pemerintah, baik yang dilaksanakan oleh pemerintah ataupun tidak dilaksanakan dengan tetap berorientasi pada suatu tujuan tertentu untuk memecahkan permasalahan yang terjadi di tengah- tengah kehidupan masyarakat yang kemudian dapat bermanfaat demi kepentingan publik. Biasanya kebijakan publik yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan tertuang dalam suatu ketentuan ataupun perundangan yang sifatnya mengikat juga memaksa.

Namun bukan berarti bahwa pilihan pemerintah untuk tidak melakukan adalah bukan kebijakan publik melainkan tetap dikatakan kebijakan publik oleh karena terdapat pengaruh dan memiliki dampak sama dengan sesuatu yang akan dilakukan oleh pemerintah sebagai pilihan. Definisi demikian menekankan bahwa kebijakan publik berkaitan dengan perwujudan “tindakan” bukan merupakan pernyataan keinginan pemerintah semata. Sehingga penting bagi peneliti untuk melihat pelaksanaan dari adanya kebijakan pemerintah desa dalam upaya menolak pernikahan di usia dini, menjelaskan berbagai faktor dalam penyusunan sebuah kebijakan dengan harapan bahwa definisi kebijakan mampu dipahami secara mudah sebagai suatu kajian. Beberapa faktor dalam penyusunan kebijakan dimaksud adalah apa isu yang layak dianggap sebagai suatu masalah atau bagaimana isu tersebut dirumuskan,

bagaimana definisi masalah yang baik serta nilai apakah yang selalu menyertai adanya tujuan, sasaran dan penyelesaiannya.

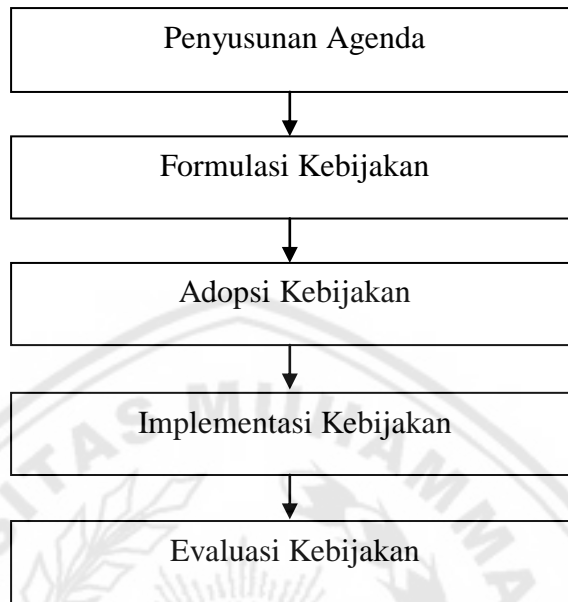
Atas pertimbangan itulah penelitian terkait bagaimana pelaksanaan suatu kebijakan yang telah dibuat menjadi penting untuk di kaji dalam studi kebijakan publik. Seperti halnya kebijakan atau tindakan Pemerintah Desa Ngadisari yang bersifat pragmatis karena mewajibkan warganya untuk berijazah SMA/ sederajat sebagai prasyarat menikah. Meski kebijakan bersifat pragmatis karena benar-benar memaksa, namun pada kenyataannya kebijakan tersebut mampu diterima dan dapat berjalan secara efektif hingga saat ini karena dianggap mampu meningkatkan kemampuan intelektual masyarakat sehingga masyarakat sadar akan pentingnya mencegah pernikahan dini yang menimbulkan dampak buruk bagi pasangan muda melalui wajib berpendidikan 12 tahun yang diterapkan oleh Pemerintah Desa.

b. Tahapan Kebijakan

Dalam pembuatan kebijakan selalu melibatkan banyak proses dan variabel yang penting untuk dikaji oleh aktor pembuat kebijakan (*policy maker*). Oleh karena banyaknya proses dan variabel yang harus dikaji, maka beberapa ahli politik meletakkan keinginannya untuk mengkaji kebijakan dengan membagi proses- proses penyusunan kebijakan dalam beberapa tahapan. Yang mana tujuan dari pembagian proses dalam penyusunan kebijakan diperuntukkan

dalam mempermudah pengkajian terhadap kebijakan. Sebagaimana Bagan 2.1 Tahap Kebijakan Publik yang dikemukakan oleh William Dunn⁴¹:

Bagan 2.1 Tahap- tahap Kebijakan Publik



Sumber: William Dunn dalam Subarsono, tahun 2005

Berdasarkan gambar di atas, pada tahapan awal yakni penyusunan agenda merupakan proses strategis. Proses tersebut dimaknai sebagai proses perumusan permasalahan. Dimana dalam proses perumusan masalah akan terjadi analisis terhadap tingkat urgensi permasalahan untuk diangkat dalam suatu agenda kebijakan pemerintah. Namun pada proses perumusan masalah, tidak semua masalah dapat di input dalam proses penyusunan agenda kebijakan sebab untuk di input dalam sebuah agenda kebijakan pemerintah diperlukan masalah yang memiliki kriteria seperti masalah yang akan diangkat telah mencapai pada titik kritis jika diabaikan.

⁴¹ Subarsono, Agustinus. 2005. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Belajar. Hlm 8

Hal demikian berarti bahwa masalah tersebut telah berdampak buruk terlebih akan menjadi ancaman yang serius bagi masyarakat pada suatu lingkungan tertentu. Tahap kedua adalah tahap formulasi kebijakan atau tahap peramalan. Dunn memberikan penjelasan bahwa peramalan diperlukan untuk menguji masalah dengan memperhatikan bahwa masalah adalah masalah yang potensial dan memungkinkan terjadi di masa depan. Dari kebijakan yang dirumuskan, secara normatif bernilai dan memperkirakan berbagai akibat dari kebijakan yang diusulkan serta mengenali segala kendala-kendala yang mungkin terjadi dalam pencapaian tujuan.

Untuk tahap selanjutnya adalah tahap adopsi kebijakan. Dalam bahasa inggris di artikan sebagai *policy adoption*. Tahap ini merupakan tahapan hasil analisis berbagai alternatif kebijakan melalui tahap peramalan. Sedangkan tahap keempat yakni implementasi kebijakan, dimana pada tahap ini terdapat analisis yang mewujudkan pemantauan atau *monitoring*. Tahap ini berfungsi dalam menemukan pihak yang terlibat atau pihak yang bertanggung jawab pada setiap tahapan, menilai tingkat kesenangan dan kepatuhan terhadap kebijakan, serta identifikasi hambatan beserta akibat yang tidak diinginkan.

Tahap terakhir adalah tahap evaluasi kebijakan atau tahap penilaian terhadap kebijakan. Pada tahap evaluasi tidak hanya menghasilkan konklusi tetapi juga berkaitan dengan sejauh mana masalah telah diselesaikan dan penilaian terhadap kebijakan juga memberikan klarifikasi sekaligus kritik pada

nilai yang mendasari latar belakang keberadaan kebijakan serta juga membantu dalam hal menyesuaikan dan merumuskan kembali masalah⁴².

2. Implementasi Kebijakan

Secara umum, implementasi memiliki tugas dan fungsi dalam menciptakan sebuah relasi untuk merealisasikan program sebagai hasil dari aktivitas pemerintah dalam mewujudkan tujuan suatu kebijakan. Dalam usaha mewujudkan tujuan suatu kebijakan, program harus dirancang secara matang, penuh pertimbangan dan tepat sasaran serta bersifat integral. Yang mana keharusan tersebut diperlukan agar program yang direalisasikan dapat merubah lingkungan kebijakan dan dapat ditentukan tingkat keberhasilannya.

Implementasi kebijakan sendiri tidak jauh pengertiannya dari implementasi karena implementasi kebijakan dimaknai oleh sebagian besar ilmuwan sebagai suatu cara untuk sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Seperti pendapat Lester dan Stewart yang dikutip oleh Winarno menjelaskan bahwa:

“Implementasi kebijakan dipandang dalam pengertian luas merupakan administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur dan teknik saling bekerja sama dalam menjalankan suatu kebijakan untuk teraihnya manfaat dan dampak atau tujuan yang diinginkan oleh kebijakan”⁴³.

Dari pendapat diatas dapat dikatakan bahwa implementasi itu merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu kesepakatan kebijakan. Akan tetapi dalam membuat suatu kebijakan, pemerintah harus mengkaji terlebih dahulu apakah

⁴² Mulyadi, Dedi. 2016. *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik: Konsep dan Aplikasi Proses Kebijakan Publik Berbasis Analisis Bukti untuk Pelayanan Publik*, Bandung: Alfabeta. Hlm 91

⁴³ Winarno, Budi. 2002. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo, Hlm 101-102

kebijakan tersebut dapat memberikan dampak buruk atau tidak bagi masyarakat. Tujuan dari pengkajian tersebut diperuntukkan agar kebijakan tidak merugikan masyarakat terlebih tidak bertentangan dengan nilai-nilai atau praktik-praktik yang hidup dan berkembang dalam masyarakat tertentu. Adapun menurut Jenkins yang dikutip oleh Parsons mengatakan bahwa:

“Implementasi kebijakan publik adalah proses perubahan. Bagaimana proses perubahan terjadi dan bagaimana kemungkinan perubahan bisa dimunculkan”.

Implementasi menurut Jenkins tersebut dapat diartikan sebagai studi tentang mikrostruktur dari kehidupan politik, bagaimana organisasi diluar dan didalam sistem politik menjalankan urusan mereka serta berinteraksi satu sama lain dan apa motivasi- motivasi mereka bertindak seperti itu juga apa motivasi lain yang mungkin membuat mereka bertindak secara berbeda⁴⁴.

Dari pendapat Jenkins, implementasi kebijakan publik dapat dipahami sebagai proses perubahan dari kehidupan politik untuk menjalankan interaksi satu sama lain yang membuat mereka bertindak secara berbeda. Pemahaman tersebut didukung oleh pendapat Grindle yang dikutip oleh Wahab dan diperkuat oleh Udoji bahwa:

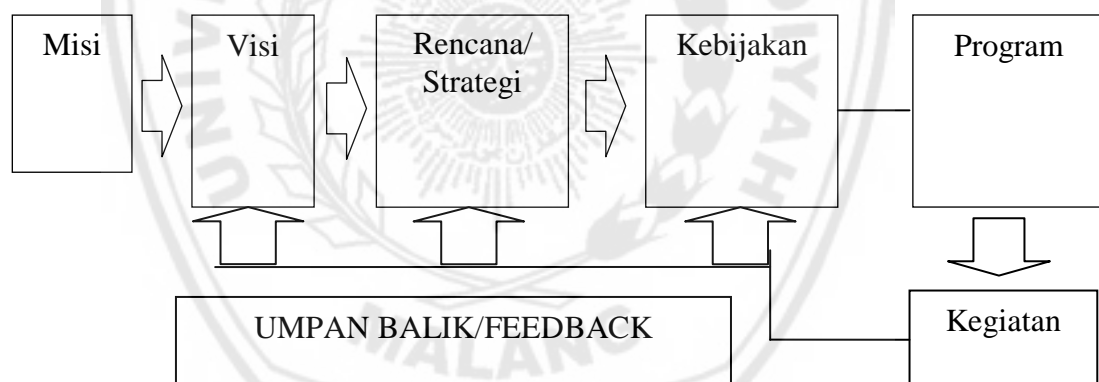
“Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan bukan sekedar berupa impian atau rencana yang tersimpan rapi apabila tidak diimplementasikan”.

⁴⁴ Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik, Teori, Proses, dan Studi Kasus edisi & Revisi Terbaru*. Yogyakarta: CAPS. Hlm 36-37

Dapat dipahami bahwa pelaksanaan kebijakan adalah suatu hal yang harus dikembangkan. Sejalan dengan beberapa pemahaman tentang implementasi kebijakan yang telah dikemukakan di atas, terdapat beberapa tahapan dalam implementasi kebijakan yang menjadi perhatian dan memberikan sebuah harapan yang baik khususnya dalam rangka mewujudkan tujuan implementasi kebijakan yang pada penelitian ini adalah implementasi kebijakan penundaan pernikahan usia dini melalui program pendidikan 12 tahun sebagai prasyarat menikah warga di Desa Ngadisari.

Pentingnya implementasi kebijakan, Nugroho mengemukakan tahapan implementasi kebijakan sebagaimana ditunjukkan dalam bagan dibawah ini⁴⁵:

Bagan 2.2 Tahapan Implementasi Kebijakan II



Sumber: Public Policy (Nugroho, 2008: 434)

Misi ada pada urutan pertama karena melekat pada organisasi dan menjadi alasan mengapa organisasi hadir. Jadi misi menentukan kemana akan pergi. Sedangkan visi melekat pada organisasi dan tidak berubah selama organisasi ada kecuali mengalami reformasi. Selanjutnya adalah rencana atau strategi.

⁴⁵ Nugroho, D. Riant. 2008. *Public Policy*. Jakarta : PT. Gramedia Hlm 433- 434

Rencana merupakan penjabaran dari visi itu sendiri sedangkan strategi adalah arah politik dari upaya pencapaian tujuan. Biasanya strategi dieksekusi dalam bentuk kebijakan-kebijakan baik yang bersifat publik maupun non publik. Lalu kebijakan diturunkan berupa sebuah program yang pada akhirnya program akan berwujud sebagai kegiatan. Dimana program dan kegiatan inilah yang merupakan bagian dari implementasi kebijakan.

Berdasarkan gambaran diatas dapat disimpulkan bahwa proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran tetapi justru menyangkut jaringan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak baik yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

3. Model Implementasi Kebijakan Merilee S. Grindle

Model implementasi kebijakan yang digunakan sebagai pisau analisis terhadap kebijakan dalam penelitian ini adalah model implementasi kebijakan Merilee S. Grindle. Dalam pendekatan Merilee S. Grindle, keberhasilan implementasi suatu kebijakan dipengaruhi oleh dua variabel. Yang mana variabel tersebut memiliki pengaruh besar terhadap tercapai atau tidak tercapainya tujuan yang diinginkan oleh suatu kebijakan sebagai hasil akhir (outcome).

Diungkapkan oleh Grindle bahwa variabel yang dapat mengukur keberhasilan implementasi kebijakan ialah *Pertama*, kebijakan dilihat dari proses implementasinya dengan mempertanyakan kesesuaian antara tujuan yang telah ditentukan di awal dengan hasil implementasi kebijakannya. *Kedua* dilihat dari efeknya pada masyarakat serta perubahan yang terjadi dengan mempertanyakan apakah tujuan kebijakan telah sesuai dengan keinginan kebijakan itu sendiri melalui efek kebijakan terhadap masyarakat baik individu maupun kelompok juga melalui perubahan yang dihasilkan pada lingkungan implementasi kebijakan.

Disamping itu, Grindle juga mengungkapkan bahwa penentu keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh tingkat *implementability* kebijakan itu sendiri. Yang mana tingkat *implementability* suatu kebijakan dapat diukur dari isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Keduanya mencakup beberapa indikator yang berkaitan dengan pengaruh kepentingan terhadap suatu implementasi kebijakan, isi kebijakan yang berupaya untuk menunjukkan bahwa suatu kebijakan memiliki manfaat baik positif ataupun negatif untuk kemudian kebijakan dapat membawa suatu perubahan pada lingkungan implementasi kebijakan berdasarkan target yang hendak dicapai oleh kebijakan.

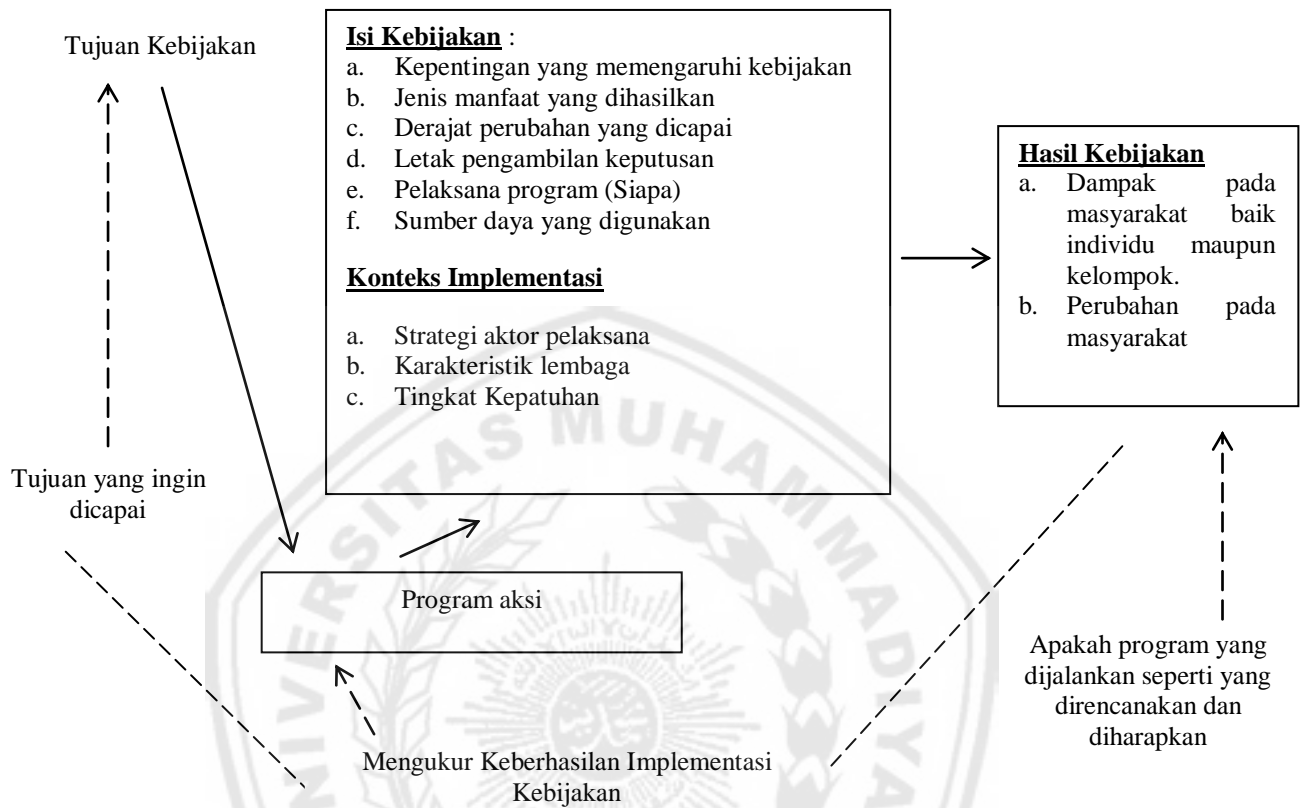
Selain daripada itu, pengambilan sebuah keputusan suatu kebijakan juga memegang peran vital sehingga letak pengambilan keputusan harus dijelaskan dan tentunya didukung oleh pelaksana kebijakan yang kompeten dan kapabel

demi mencapai keberhasilan kebijakan. Dalam melaksanakan suatu kebijakan pun, tidak menutup kemungkinan bahwa pelaksana kebijakan akan membutuhkan sumber-sumber yang diperlukan untuk menjalankan suatu kebijakan oleh karena kebijakan tidak akan efektif pelaksanaannya tanpa sumber –sumber yang dapat mendukung. Pada penelitian analisis terhadap implementasi kebijakan penundaan pernikahan usia dini ini, pelaksana didukung oleh sumber-sumber yang berupa sumber daya fasilitas (sarana prasarana pendidikan) dan sumber daya sosial.

Yang juga dirasa penting dalam pencapaian keberhasilan suatu implementasi kebijakan adalah lingkungan dimana kebijakan diimplementasikan atau kebijakan berasal. Dimana yang menjadi ukuran dalam pencapaian tujuan suatu kebijakan, antara lain meliputi strategi yang dilakukan oleh pelaksana kebijakan guna memperlancar jalannya pelaksanaan suatu kebijakan karena ketika upaya-upaya pencapaian tujuan kebijakan tidak diperhitungkan dengan matang maka besar kemungkinan program yang direalisasikan akan jauh dari keinginan. Lebih dari aspek- aspek yang telah disebutkan, kepatuhan kelompok sasaran yang dilihat dari perilaku yang ditampilkan oleh masyarakat terhadap kebijakan menjadi aspek penting dalam menentukan efek kebijakan bagi masyarakat serta perubahan yang terjadi pada lingkungan masyarakat sebagai hasil nyata dari pelaksanaan kebijakan. Dari sinilah karakteristik lembaga akan juga dapat diketahui pengaruhnya terhadap keberhasilan kebijakan. Berikut penjelasan daripada variabel beserta indikator

yang diungkapkan oleh Merilee S. Grindle sebagai penentu keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

Bagan 2.3 Model Implementasi Kebijakan Grindle



Sumber : Riant D. Nugroho (2009:134)

Faktanya isi kebijakan (content of policy) merupakan salah satu faktor penting yang harus betul-betul diperhatikan dalam merumuskan suatu kebijakan dan konteks implementasi (context of implementation) yang tidak kalah penting sebagai variabel yang dapat mempengaruhi keberhasilan kebijakan atau dengan kata lain sebagai penentu keberhasilan implementasi suatu kebijakan yang dalam penelitian ini adalah keberhasilan implementasi kebijakan penundaan pernikahan usia dini melalui program wajib belajar 12 tahun sebagai prasyarat menikah warga di Desa Ngadisari.

Dijelaskan lebih lanjut indikator- indikator dalam variabel pendekatan implementasi kebijakan Merilee S. Grindle dalam Riant Nugroho⁴⁶:

1) Kepentingan yang mempengaruhi kebijakan (*Interest Affected*)

Indikator ini berargumen bahwa suatu kebijakan dalam pelaksanaannya pasti melibatkan banyak kepentingan. Oleh karena banyak kepentingan yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan maka perlu diketahui sejauh mana kepentingan-kepentingan tersebut berpengaruh terhadap implementasinya. Pada dasarnya, indikator ini akan menjawab pertanyaan tentang siapa saja pihak yang memiliki kepentingan terhadap pelaksanaan kebijakan dan sejauh mana (hasil) pihak yang berkepentingan berpengaruh terhadap implementasi kebijakan Penundaan Pernikahan Usia Dini melalui Program Wajib Belajar 12 Tahun sebagai Prasyarat Menikah Warga di Desa Ngadisari.

2) Jenis manfaat yang akan dihasilkan (*Type of Benefits*)

Dalam suatu kebijakan harus terdapat beberapa jenis manfaat yang menunjukkan adanya dampak positif yang dihasilkan oleh kebijakan yang diimplementasikan. Artinya bahwa, suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah harus memberikan keuntungan bagi masyarakat yang bersangkutan dimana keuntungan tersebut akan diwujudkan melalui terjawabnya permasalahan yang menjadi isu bersama suatu kehidupan masyarakat. Pada poin ini, *content of policy* kebijakan Penundaan Pernikahan Usia Dini melalui Program Wajib Belajar 12 Tahun berupaya menunjukkan dan menjelaskan bahwa ada manfaat positif dari implementasi kebijakannya.

⁴⁶ Agustino, Leo. 2012. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, Hlm 154

Untuk mengetahui manfaat positif dari implementasi kebijakan tersebut, indikator ini akan menjawab pertanyaan apa manfaat positif yang diperoleh dari implementasi kebijakan Penundaan Pernikahan Usia Dini melalui Program Wajib Belajar 12 Tahun sebagai Prasyarat Menikah dan apakah manfaat yang telah disebutkan telah secara keseluruhan membawa perubahan pada perilaku masyarakat di Desa Ngadisari sebagai *target groups* (pihak yang terkena dampak dari implementasi kebijakan). Indikator ini mengandung makna bahwa kebijakan pemerintah untuk warga masyarakatnya harus *win-win solution* artinya hasil akhir dari suatu kebijakan tidak menguntungkan sebelah pihak melainkan menguntungkan kedua belah pihak yang terlibat dalam pembicaraan (pembahasan) untuk mencapai suatu tingkat tertentu yakni tujuan bersama.

3) Derajat perubahan yang ingin dicapai (*Extent of Change Envision*)

Setiap kebijakan selalu mempunyai target yang hendak dicapai. Oleh karena itu target daripada kebijakan yang diimplementasikan harus memiliki skala yang jelas untuk menjawab pertanyaan apakah hasil akhir pelaksanaan kebijakan telah memenuhi target yang diinginkan atau hendak dicapai oleh kebijakan. Pada indikator ini akan dijelaskan seberapa besar perubahan yang terjadi pada perilaku masyarakat setelah kebijakan dirasa memberi manfaat positif (menguntungkan) terhadap masyarakat baik individu maupun kelompok.

Hal demikian menjadi penting diketahui oleh peneliti secara lebih lanjut oleh karena perubahan yang dihasilkan dari adanya manfaat positif yang

dirasakan oleh masyarakat akan memudahkan peneliti untuk mengetahui dan menjawab pertanyaan apakah warga Desa Ngadisari mendukung secara penuh dalam implementasi kebijakan Penundaan Pernikahan Usia Dini melalui Program Wajib Belajar 12 Tahun sebagai Prasyarat Menikah. Oleh karena manfaat dan perubahan positif yang dihasilkan tidaklah terlepas dari adanya dukungan masyarakat terhadap kebijakan yang diimplementasikan.

4) Letak pengambilan keputusan (*Site of Decision Making*)

Suatu kebijakan yang dibuat tentu mempunyai latar belakang yang mendorong kebijakan tersebut untuk direalisasikan melalui program-program tertentu. Pada bagian ini harus dijelaskan letak pengambilan keputusan dari kebijakan yang akan diimplementasikan. Oleh karena pengambilan keputusan pada suatu kebijakan memegang peranan penting dalam pelaksanaannya. Indikator ini akan menjawab pertanyaan apa yang melatar belakangi dibuatnya kebijakan dan apakah letak sebuah program pada kebijakan tersebut telah sesuai dengan situasi dan kondisi lingkungan masyarakat tertentu serta apa kedudukan pengambil keputusan dalam suatu organisasi.

5) Pelaksana program (*Program Implementer*)

Untuk menjalankan suatu kebijakan atau program harus didukung oleh pelaksana kebijakan yang berkualitas dan berkeahlian demi pencapaian tujuan atau keberhasilan suatu kebijakan. Oleh karena itu pelaksana program harus sudah terdata dengan baik pada bagian ini. Lebih dari berkualitas dan berkeahlian, pelaksana program diharuskan memiliki kepekaan yang tinggi terhadap permasalahan-permasalahan yang terjadi di lingkungannya sehingga

dengan adanya kemampuan membaca dan memahami situasi (kepekaan tinggi), pelaksana kebijakan akan tau apa yang harus dilakukan demi kepentingan bersama. Pada poin ini akan dijelaskan pelaksana program yang memiliki tanggung jawab dalam melakukan sosialisasi kebijakan, pelaksana program yang bertanggung jawab dalam memberikan surat rekomendasi warga dan pelaksana program yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan program Paket C (setara SMA).

6) Sumber daya yang digunakan (*Resources Committed*)

Dalam implementasi suatu kebijakan harus didukung oleh sumber daya-sumber daya yang dapat pelaksanaan agar implementasi suatu kebijakan dapat berjalan dengan baik. Pada indikator ini, akan dijelaskan oleh peneliti sumber daya – sumber daya yang mendukung pelaksanaan kebijakan Penundaan Pernikahan Usia Dini melalui Program Wajib Belajar 12 Tahun sebagai Prasyarat Menikah. Sumber daya yang dimaksud meliputi (1) sumber daya manusia (2) sumber daya non-manusia yakni sumber daya fasilitas atau sarana prasarana dan sumber daya sosial.

Sumber daya manusia dalam penelitian skripsi ini adalah aktor pelaksana program dimana sumber daya manusia tersebut adalah orang yang berpendidikan dan paham akan tugasnya dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sedangkan sumber daya sosial sebagai pendukung keberhasilan kebijakan diwujudkan dalam kontrak modal sosial dan sumber daya fasilitas atau sarana prasarana yang diwujudkan dalam bentuk ketersediaan lembaga pendidikan sebagai fasilitas pendukung keberhasilan

program wajib belajar 12 tahun. Dari sinilah dapat diketahui bahwa keberadaan sumber daya memiliki pengaruh terhadap tingkat keberhasilan implementasi kebijakan.

Lebih dari indikator-indikator yang telah disebutkan, keberhasilan implementasi kebijakan juga ditentukan oleh variabel konteks implementasi (*Context of Implementation*) yang mencakup strategi aktor pelaksana program (*Strategy of Program Implementer*), Karakteristik Lembaga (*Characteristic of Institution*) dan Tingkat Kepatuhan (*Level of Compliance*):

1) Strategi aktor pelaksana program (*Strategy of Program Implementer*)

Dalam pelaksanaan suatu kebijakan perlu adanya strategi yang dilakukan untuk memperlancar pelaksanaan suatu implementasi kebijakan. Strategi atau upaya yang dilakukan oleh aktor pelaksana program dalam pencapaian keberhasilan implementasi kebijakan harus memiliki pengaruh besar dan kuat agar masyarakat dapat mematuhi kebijakan sehingga implementasi kebijakan akan menghasilkan tujuan yang diharapkan atau dicita-citakan oleh kebijakan itu sendiri. Untuk dapat diketahui pula keterlibatan partisipan tingkat daerah (kabupaten) maka indikator ini akan menjawab pertanyaan apa strategi aktor pelaksana program yang berasal dari tingkat daerah Kabupaten yakni Kabupaten Probolinggo dalam mendukung implementasi kebijakan di tingkat Desa Ngadisari. Selain itu, pada poin ini akan dijelaskan pula strategi atau cara unik yang ditemukan di lapangan penelitian sebagai strategi pencegahan pernikahan usia dini berdasarkan ajaran Hindu Tengger yakni tentang konsep

Catur Guru Konsep tersebut diyakini mampu mencegah pernikahan pada anak di usia dini melalui proses adat yang harus dilewati dalam pernikahan.

2) Karakteristik lembaga (*Characteristic Institution*)

Lingkungan dimana suatu kebijakan tersebut dilaksanakan akan berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Sehingga pada bagian ini harus dijelaskan karakteristik dari suatu lembaga yang akan turut mempengaruhi kebijakan. Tentunya dengan menjawab pertanyaan apakah ada atau tidak adanya lembaga yang turut mempengaruhi dan sejauh mana organisasi administratif berkomitmen dalam menerapkan kebijakan.

3) Tingkat Kepatuhan (*Level of Compliance*)

Hal yang dirasa penting dalam proses pelaksanaan suatu kebijakan adalah kepatuhan, yakni kepatuhan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah. Agar dapat diketahui tingkat kepatuhannya, peneliti pada indikator ini akan menjawab pertanyaan bagaimana kepatuhan masyarakat terhadap kebijakan dan bagaimana menjaga kepatuhan masyarakat terhadap kebijakan agar hasil kebijakan dapat dicapai sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

4. Evaluasi Implementasi Kebijakan

Untuk dapat diketahui apakah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah sudah dilaksanakan, tepat sasaran dan mencapai tujuan sebagaimana diharapkan oleh kebijakan itu sendiri maka perlu adanya evaluasi terhadap kebijakan yang telah diimplementasikan. Oleh karena kegiatan evaluasi dapat membantu kita untuk mengetahui pelaksanaan kebijakan dan pengukuran hasil-hasil yang dicapai sebagaimana Samudra Wibawa dkk mengatakan

bahwa pada dasarnya evaluasi kebijakan bermaksud untuk mengetahui aspek proses pembuatan kebijakan, proses implementasi, konsekuensi kebijakan dan efektivitas dampak kebijakan⁴⁷. Sedangkan pengertian daripada evaluasi yang diungkapkan oleh William N. Dunn ialah prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk menghasilkan aksi di masa lalu atau di masa depan⁴⁸. Adapun menurut Abdillah Hanafi dan Mulyadi Guntur⁴⁹, evaluasi dirumuskan sebagai:

“Penilaian terhadap suatu persoalan dan umumnya menunjukkan pada baik buruknya persoalan tersebut. Penilaian ini dimaksudkan untuk mengukur efek suatu program dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebagai perkembangan untuk pembangunan keputusan lebih lanjut mengenai program itu dan peningkatan program pada masa mendatang”

Sementara Muhadjir Darwin bersama Wahyu Nurhardjadm⁵⁰, evaluasi ialah proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan membuahkan hasil yaitu dengan membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan atau target yang telah ditetapkan. Dari berbagai pendapat di atas dapat disimpulkan bahwasannya evaluasi kebijakan merupakan penilaian terhadap serangkaian tindakan yang telah direncanakan, diputuskan dan dilakukan dimana tujuan dari evaluasi sendiri ialah untuk mengetahui sejauh mana kebijakan mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebagai pertimbangan dalam peninjauan dan peningkatan pelaksanaan kebijakan pada masa yang akan datang.

⁴⁷Samodra Wibawa dkk. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hlm 9

⁴⁸Muhadjir Darwin dan Wahyu N. 1997. *BPK: Pengantar Kebijakan Publik*. Tidak Diterbitkan. Muhadjir Darwin. 1998. Hlm 32

⁴⁹Abdillah Hanafi dan Mulyadi Guntur. 1984. *Penelitian untuk: Mengevaluasi Efektivitas Program-program Kemasyarakatan*. Surabaya: Upaya Nasional. 1984. Hlm 16

⁵⁰Op.Cit. *BPK: Pengantar Kebijakan Publik*. Hlm 12

Terdapat pula beberapa pendapat mengenai siapa yang sebenarnya paling baik melakukan evaluasi terkait dengan independensi laporan hasil evaluasi. Menurut DePoy, E., & Gilson, G. F. Dalam *American Journal of Evaluation* (Volume 29 No 4, Desember 2008, menyatakan bahwa:

“Evaluation Practice may be controversial to some colleagues for many reasons. First, the authors believe that evaluation is the responsibility of all of us—not the sole responsibility of an external evaluator. Professionals are responsible for evaluating their own practice: Our model, therefore, holds the professional, not an “external evaluator,” accountable for systematic thinking and action, for careful examination of his/her practices, and for critical appraisal of the results of professional functioning. So who conducts evaluation? Educators, providers, policymakers, public health practitioners, technology experts, business specialists, and so forth: in other words, you do!”⁵¹

Meski terdapat perbedaan pendapat, dalam hal ini demi alasan ilmu pengetahuan, tetap dilakukan evaluasi untuk mengetahui kinerja pemerintah dalam melaksanakan peraturan dan melayani masyarakat. Evaluasi mencakup beberapa hal penting, yaitu tujuan evaluasi adalah untuk mengukur hasil yang diperoleh dari pelaksanaan program, penilaian dilakukan dengan mengacu pada tujuan dan target yang telah ditetapkan dan hasil evaluasi merupakan pertimbangan dalam peninjauan kembali suatu program dan peningkatan pelaksanaan program di masa yang akan datang.

Lebih lanjut dikatakan oleh Samodra Wibawa dkk⁵², ada dua jenis kegiatan evaluasi, yakni evaluasi implementasi dan evaluasi dampak kebijakan. Evaluasi implementasi berusaha melihat proses pelaksanaan atau

⁵¹DePoy, E., & Gilson, G. F. (2008). Evaluation Practice: How to Do Good Evaluation Research in Work Settings. *American Journal of Evaluation* Volume 29 Number 4 December 2008 583-591 diakses dari <http://aje.sagepub.com/cgi/content/refs/29/4/583> pada 25 Oktober 2018. Hlm 4

⁵² Samodra Wibawa dkk. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hlm 29

implementasi dimana yang terkait ialah pelaksana dan bagaimana pelaksanaannya sedangkan evaluasi dampak kebijakan memberi perhatian lebih besar pada output dan dampak kebijakan dibandingkan kepada proses pelaksanaannya. Dalam kaitannya dengan dampak, evaluasi implementasi mengamati dampak jangka pendek atau dampak sementara sedangkan evaluasi dampak mengamati dampak tetap atau dampak jangka panjang. Dalam penelitian ini jenis evaluasi yang akan dilakukan adalah evaluasi implementasi untuk mengamati dampak jangka pendek kebijakan.

5. Pernikahan Usia Dini

a. Pengertian Pernikahan Usia Dini

Ketentuan Perkawinan di Indonesia yang tertulis dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 mengatakan bahwa usia minimum melangsungkan hubungan pernikahan adalah 16 tahun bagi wanita dan 19 tahun bagi laki-laki⁵³. Seperti halnya Draft Rancangan Undang-Undang tentang Hukum Materiil Peradilan Agama di Bidang Perkawinan dimana batas usia minimum seorang pasangan diperbolehkan menikah adalah pada usia 19 tahun bagi pria dan 16 tahun bagi wanita. Namun pendapat lain dari Badan Koordinasi Keluarga Berencana (BKKBN) mengatur bahwa usia terbaik atau idealnya seorang wanita dan pria memberlangsungkan pernikahan adalah 20-35 tahun bagi perempuan dan 25-40 tahun bagi pria⁵⁴.

⁵³ Undang- undang Nomor 1 Tahun 1974 Bab II Pasal 7 ayat 1 tentang Syarat- syarat Perkawinan

⁵⁴ Renstra BKKBN Tahun 2015-2019, Hlm 6

Pernikahan Usia Dini adalah pernikahan yang dilakukan oleh seorang pria dan wanita di usia muda yakni dibawah usia 20 tahun atau berkisar pada usia 16 – 18 tahun. Umumnya, pada usia demikian seseorang baik pria maupun wanita belum memiliki kesiapan yang matang untuk menjalani kehidupan rumah tangga⁵⁵. Pengertian demikian juga dikemukakan oleh Rumekti dan Indah yang mengemukakan bahwa pernikahan dini adalah pernikahan yang dilakukan oleh pasangan suami dan istri dimana secara psikis dan mental belum memiliki kesiapan yang cukup.

Pendapat lain juga mengemukakan bahwa pernikahan usia dini ialah pernikahan yang terjadi pada seseorang belum dewasa, dimana kebutuhan finansial masih sering bergantung kepada orang tua. Padahal hal yang penting dalam keterikatan hubungan pernikahan adalah adanya rasa tanggung jawab terhadap keputusannya untuk melangsungkan pernikahan di usia muda. Apalagi jika ditinjau dari sisi psikologis, usia terbaik atau idealnya seorang pria dan wanita untuk melakukan hubungan pernikahan adalah pada usia minimal 20 hingga 24 tahun⁵⁶. Disamping itu ada pula ulama yang memiliki pendapat lain dalam mengartikan pernikahan yang terjadi pada anak usia dini.

Namun bila dihubungkan dengan dewasa atau tidaknya seorang anak, ada beberapa ulama yang memiliki pandangan berbeda tentang pernikahan dini diantaranya Hanifah dan Syafi'i yang dikutip oleh Husein Muh dalam bukunya "Fiqh Perempuan". Hanifah mengemukakan bahwa arti daripada

⁵⁵ Nur Afrida, Selvy. 2017. *Tipe Komitmen Perkawinan Pada Pasangan Yang Menikah Dini di Kabupaten Brebes*. Semarang: Universitas Negeri Semarang

⁵⁶ Casmini. *Pernikahan Dini Perspektif Psikologi*, Yogyakarta: Fakultas Dakwah IAIN Sunan Kalijaga, Hlm 49

pernikahan usia dini diartikannya sebagai pernikahan yang dibawah 17 tahun wanita dan 18 tahun pria sedangkan menurut Syafi'i pernikahan di usia dini ialah pernikahan yang dilakukan oleh seseorang baik pria dan wanita pada usia kurang dari 15 tahun. Pendapat kedua Imam tersebut sebenarnya melihat arti pernikahan dini dari segi kematangan seseorang ketika sudah baligh⁵⁷.

Dari berbagai definisi di atas dapat disimpulkan bahwa pernikahan dini merupakan pernikahan yang dilakukan oleh pria dan wanita di usia muda yakni dibawah 19 tahun yang pada usia demikian seseorang baik pria maupun wanita belum memiliki kesiapan yang cukup akan fisik, mental, emosional dan finansial untuk menjalani kehidupan rumah tangga. Sehingga usia terbaik bagi seorang wanita dan pria adalah 20 tahun bagi wanita dan 25 tahun bagi pria.

b. Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi Pernikahan Usia Dini

Ada beberapa faktor yang dapat mempengaruhi berlangsungnya pernikahan dini menurut para ahli yang biasa dijumpai di lingkungan masyarakat, antara lain⁵⁸:

1) Orang tua

Di kalangan pedesaan, kekhawatiran orang tua yang berlebih terhadap anak gadisnya yang mempunyai pasangan dan sudah sangat lama juga dekat dalam berhubungan membuat orang tua ingin segera menikahkan

⁵⁷ Muhammad, Husein. 2001. Fiqh Perempuan. Yogyakarta: LKIS. Hlm. 68

⁵⁸ Naibaho, Hotnalia. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Pernikahan Usia Muda (Studi Kasus di Dusun IX Seroja Pasar VII Tembung Kecamatan Percut Sei Tuan Kabupaten Deli Serdang). Hlm 8-10

anaknya tanpa memikirkan pendidikan dan memperhatikan usia anaknya. Hal demikian sudah turun temurun karena takut terjadi sesuatu hal yang tidak diinginkan. Padahal tanpa disadari, pola pikir orang tua yang demikian dapat berdampak buruk pada anak salah satunya anak tidak lagi dapat melanjutkan pendidikan lebih tinggi akibat dari pernikahan yang terjadi diusianya yang masih muda.

2) Hamil Pra Nikah

Dewasa kini tidak dapat dipungkiri bahwa remaja memang telah berani melakukan hubungan seksual tanpa memperhatikan status mereka dan mengetahui resiko yang akan ditanggungnya. Akibatnya dampak negatif seperti *drop-out* dari sekolah akibat kehamilan sebelum waktunya terjadi dan menikah dini pun harus terjadi. Peristiwa tersebut tidak lepas dari kurangnya pengetahuan tentang pernikahan dini sehingga manusia sebagai makhluk yang menghendaki pemenuhan atas kebutuhan fisiologis juga psikologis tidak mampu mengendalikan diri dari perbuatan menyimpang⁵⁹.

3) Pemahaman terkait Pernikahan

Sebagai sebuah ikatan, pernikahan seorang pria dan wanita tidak sekedar berlangsung melainkan terdapat beberapa hal yang menjadi latar belakang, diantaranya adalah hal-hal yang berkaitan dengan kebutuhan fisiologi yakni salah satu kebutuhan yang paling dasar pada manusia. Kebutuhan fisiologi dalam konteks pernikahan adalah kebutuhan seksual. Sedangkan kebutuhan psikologi yakni suatu kebutuhan yang membantu

⁵⁹Dariyo, Agoes. 2004. *Psikologi Perkembangan Dewasa Muda*. Jakarta: Grasindo, Hlm 88

manusia untuk memenuhi afeksi, kognisi dan moral guna mengembangkan kemampuan dan ketrampilan intelektual, emosional dan sosial. Seperti merasa memiliki, dihargai, dilindungi dan melindungi serta mendapat rasa aman dan tenang karena adanya ikatan antar keduanya.

Kedua kebutuhan tersebut memiliki pengaruh pada berlangsungnya pernikahan dini sebab keduanya saling berhubungan satu sama lain dan manusia merupakan suatu kesatuan yang menghendaki adanya pemenuhan atas suatu kebutuhan. Pernyataan demikian menunjukkan bahwa pengetahuan anak atau remaja tentang pernikahan terutama yang berkaitan dengan dampak buruk menikah dini sangatlah kurang.

4) Media Massa

Seiring dengan perkembangan zaman, media massa tumbuh dan berkembang begitu pesat. Perkembangan yang terjadi membuat masyarakat terpecah pada dua pilihan. Di satu sisi masyarakat menerima kehadiran teknologi dan merasakan manfaatnya namun di satu sisi justru menimbulkan masalah akibat penyalahgunaan teknologi. Disadari atau tidak disadari, anak jaman sekarang sangat mudah mengakses segala sesuatu yang berhubungan dengan seks dan semacamnya. Hal demikian membuat mereka terbiasa dengan hal yang berbau seks dan tidak menganggapnya tabu lagi. Berkaca dari fakta tersebut, maka adanya pendidikan seks sejak dini dengan pendampingan orang dewasa sangat diperlukan.

5) Ekonomi

Beban ekonomi pada keluarga sering kali mendorong orang tua untuk cepat-cepat menikahkan anaknya dengan harapan beban ekonomi keluarga akan berkurang, karena anak perempuan yang sudah menikah menjadi tanggung jawab suami, sehingga orang tua sudah tidak mempunyai tanggung jawab lagi. Hal ini banyak kita jumpai, tanpa orang tua peduli umur anak yang masih sangat muda⁶⁰.

c. Dampak- dampak Pernikahan Dini

Dilihat dari berbagai segi, berikut dampak negatif pernikahan dini:

1) Ketidakharmomonisan Kehidupan Keluarga

Konflik merupakan bumbu yang lumrah dalam perkawinan. Ada kalanya perkawinan yang mesra berubah menjadi konflik yang hebat atau pula sebaliknya, tidak sedikitpun perkawinan menjadi runyam akibat terus tergoncang oleh konflik sehingga hubungan antara suami dengan istri menjadi tidaklah harmonis. Selain itu, tidak jarang pula terjadi konflik yang berakhir pada sebuah kegagalan pernikahan (perceraian) akibat tidak terselesaikannya konflik.

Menurut penelitian Landis & Landis, beberapa permasalahan yang sering kali terjadi dalam hubungan perkawinan, diantaranya adalah⁶¹:

⁶⁰ Sardi, Beteq. 2016. *Faktor-faktor pendorong Pernikahan Dini dan Dampaknya di Desa Mahak Baru Kecamatan Sungai Boh Kabupaten Malinau*. Hlm 198-199

⁶¹ Fitra, Hardi, 2017. *Pengaruh Perkawinan Dibawah Umur Terhadap Tingkat Perceraian di Kabupaten Aceh Tengah*. Hlm 39 - 42

1) Masalah Finansial

Dalam keluarga, keuangan menjadi konflik yang berpengaruh besar terhadap kegagalan suatu pernikahan. Dimana konflik yang terjadi akibat permasalahan finansial tidak hanya dapat terjadi pada keluarga yang miskin namun juga terjadi pada keluarga kaya. Salah satu penyebabnya ialah suami yang tidak jujur dengan perolehan gaji sedangkan istri merasa kurang dengan bagian yang diterima dari suami.

Disinilah sumber keruwetan terjadi karena suami maupun istri tidak pandai dalam mengatur keuangan. Pada praktiknya, ketika keuangan keluarga tidak dikelola oleh suami atau istri dengan sebaik mungkin maka masalah finansial akan selalu terjadi bahkan selalu ruwet sehingga berakibat pada timbulnya konflik yang hebat seperti misalnya perceraian.

2) Faktor Komunikasi

Kunci keharmonisan hubungan antara suami dengan istri adalah komunikasi. Pada dasarnya tujuan melangsungkan suatu ikatan pernikahan adalah sama, yakni menginginkan terciptanya hubungan keluarga bahagia dan kemampuan menjaga nama baik keluarga di dalam masyarakat.

Disamping itu perlu pula diketahui bahwa komunikasi juga dapat menimbulkan konflik dalam kehidupan rumah tangga. Komunikasi yang dimaksudkan adalah komunikasi yang tidak sehat. Dimana komunikasi yang tidak sehat dapat membuat pasangan suami istri sering berhadapan dengan konflik⁶². Misalnya ketika seorang suami sedang sibuk dengan pekerjaan

⁶² Hawa. A. 1991. *Biang Keladi Konflik Dalam Perkawinan Antara Keuangan dan Komunikasi*, Hlm 37-38

sendiri sehingga lebih sering diluar rumah karena tuntutan pekerjaannya dan istri pun sibuk dengan kegiatan arisan, belanja, memasak. Sebab dalam hidup berumah tangga, untuk mengurangi bahkan mencegah terjadinya konflik akibat komunikasi yang tidak sehat maka suami istri harus selalu memberikan perhatian dengan sebagaimana tanggung jawab.

3) Perceraian

Dalam ajaran agama perceraian dapat terjadi secara sah dan dilakukan oleh siapa saja tetapi disisi lain, perceraian adalah perbuatan yang sangat dibenci oleh Tuhan. Karena itu perceraian akan selalu berdampak negatif pada orang-orang yang bersangkutan terutama suami istri yang melakukan perceraian juga anak sebagai korban perceraian. Berbagai penelitian telah membuktikan bahwa anak yang memiliki ayah atau ibu saja cenderung memprihatinkan hidupnya karena bersikap dengan rendah hati, pemurung atau bahkan nakal. Sebab bagi seorang anak, kegagalan rumah tangga dapat menjadi bayang-bayang yang menakutkan ketika suatu ketika anak akan menjalani kehidupan berumah tangga⁶³.

Pendapat lain dari penelitian Khilmiyah⁶⁴, pernikahan dini berdampak pada kesehatan reproduksi, psikologis, biologis dan dampak sosial.

⁶³ Fitra, Hardi. Op. Cit. Hlm 43

⁶⁴ Khilmiyah, Akif. 2014. *Pandangan Remaja dan Orang Tua terhadap Pernikahan Dini dalam Membangun Keluarga di Kabupaten Bantul*. Hlm 18-19

1) Dampak terhadap kesehatan reproduksi

Dari sudut kesehatan, pernikahan dini memiliki dampak negatif baik bagi ibu juga anak. Hal ini disebabkan oleh karena sebagian besar tubuh seorang gadis belum siap untuk persalinan yang aman dan sehat. Dimana anak yang berusia dibawah umur 17 tahun lebih sering mengalami persalinan yang lama, sulit dan lambat karena usianya masih muda dan masih dalam proses pematangan.

2) Dampak Psikologis

Menurut Psikis, pernikahan dini memiliki dampak yang berbahaya bagi anak karena anak belum siap melakukan hubungan seks sehingga terjadi trauma yang berkepanjangan dan sulit di sembuhkan. Akibatnya anak menjadi murung karena masa hidupnya harus berakhir dengan perkawinan. Hal demikian membuat anak putus sekolah sehingga keinginan untuk meraih pendidikan yang lebih tinggi tidak tercapai.

3) Dampak Biologis

Secara biologis, pernikahan dini menimbulkan berbagai faktor dimana alat reproduksi menjadi infeksi dan perobekan apabila terjadi unsur pemaksaan. Dengan demikian anak yang belum siap berhubungan seks dapat menyebabkan terjadinya trauma yang mendalam bila sampai terjadi kehamilan dan membahayakan ketika melahirkan.

4) Dampak Sosial

Dampak sosial dari pernikahan dini berkaitan dengan faktor sosial dan budaya. Dalam kehidupan masyarakat pedesaan maupun perkotaan, biasanya wanita dianggap lemah sehingga orang tua ingin segera menikahkan anak perempuannya karena adanya budaya yang sejak dulu tertanam dalam lingkungan tempat tinggalnya terlebih di daerah pedesaan.

6. Program Wajib Belajar 12 Tahun

Wajib belajar menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 1 ayat (18) merupakan program pendidikan minimal yang harus diikuti oleh warga negara Indonesia atas tanggung jawab Pemerintah dan Pemerintah Daerah⁶⁵. Wajib belajar 12 tahun tidak dapat dipisahkan dari ketentuan wajib belajar 6 tahun dan wajib belajar 9 tahun sebelumnya karena keberhasilan pada ketentuan wajib belajar 6 tahun dan 9 tahun merupakan pendorong pemerintah untuk melakukan program wajib belajar 12 tahun.

Di Indonesia, pendidikan yang bermutu dan berkualitas sangat dibutuhkan di era globalisasi saat ini. Oleh karena pendidikan yang bermutu dan berkualitas akan melahirkan sumber daya manusia yang mampu bersaing secara kompeten dengan warga negara lain. Namun syarat pembangunan mutlak yang harus dilakukan oleh setiap negara khususnya Indonesia yakni pembangunan manusia melalui pendidikan belum optimal sebagaimana diharapkan meski telah ada berbagai program dari pemerintah seperti

⁶⁵ Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 1 ayat (18)

Pendidikan Menengah Universal (PMU) yang baru dijalankan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan pada tahun 2013 untuk meningkatkan mutu dan kualitas pendidikan di Indonesia.

Menyadari akan wajib belajar 12 tahun sudah menjadi kebutuhan bagi masyarakat saat ini dan belum optimalnya program Pendidikan Menengah Universal (PMU) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Pemerintah Desa Ngadisari merespon positif dan mengambil langkah sebagai solusi alternatif untuk pengaksesan wajib belajar 12 tahun dengan membuat Peraturan Kepala Desa Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pendidikan Dasar 12 Tahun sebagai Persyaratan Perkawinan di Desa Ngadisari untuk melaksanakan ketentuan Peraturan Desa Ngadisari Nomor 2 Tahun 2013. Dimana pada:

- a. Pasal 1 ayat (14) secara tegas menyatakan bahwa Wajib belajar 12 Tahun adalah program minimal yang harus diikuti oleh warga Desa Ngadisari Kecamatan Sukapura Kabupaten Probolinggo dan merupakan tanggung jawab Pemerintah Desa beserta Masyarakat Desa Ngadisari.
- b. Pasal 3 dijelaskan bahwa Pendidikan 12 tahun berfungsi mengembangkan kemampuan dan membentuk watak serta peradaban bangsa yang bermartabat dalam rangka mencerdaskan kehidupan bangsa serta mengupayakan perluasan dan pemerataan kesempatan memperoleh pendidikan yang bermutu bagi setiap warga Desa Ngadisari, bertujuan untuk berkembangnya potensi peserta didik agar menjadi manusia yang beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, berakhlak mulia, sehat, berilmu, cakap, kreatif, mandiri, dan menjadi warga negara yang

demokratis serta bertanggung jawab, serta memberikan pendidikan minimal bagi warga Desa Ngadisari untuk dapat mengembangkan potensi dirinya agar dapat hidup mandiri di dalam masyarakat atau melanjutkan pendidikan ke jenjang yang lebih tinggi.

- c. Pasal 6 ayat (1) ditegaskan bahwa orang tua dari anak usia wajib belajar berkewajiban memberikan pendidikan dasar 12 tahun kepada anaknya sebagai syarat perkawinan.

